Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2014–2015

34 126

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Meerdaadse samenloop in strafzaken is aan de orde wanneer een persoon meerdere op zichzelf staande strafbare feiten heeft gepleegd en daarvoor terechtstaat. De wet normeert in die gevallen de rechterlijke straftoemetingsvrijheid door grenzen te stellen aan de maximaal op te leggen straf. Die begrenzing geldt ook als de strafbare feiten niet gelijktijdig worden berecht en bestraft terwijl dat wel had gekund. Er is aanleiding om de huidige wettelijke regeling inzake meerdaadse samenloop te herzien. De toepassing van deze regeling leidt namelijk niet altijd tot redelijke uitkomsten. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze herziening door te voeren.

Het voornemen tot aanpassing van de regeling van de meerdaadse samenloop heb ik reeds bij brief van 8 december 2011 aangekondigd (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 129). Die brief vloeide voort uit een gedachtewisseling met de Tweede Kamer naar aanleiding van een vonnis dat de Amsterdamse rechtbank in oktober 2011 wees (Rechtbank Amsterdam 14 oktober 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651). De rechtbank veroordeelde de verdachte in deze zaak tot tien jaar gevangenisstraf wegens een aantal ernstige zedendelicten. De wettelijke regeling van de strafoplegging zoals neergelegd in de artikelen 57 en 63 Sr liet evenwel een straf van deze hoogte volgens de rechtbank niet toe. De rechtbank voelde zich daardoor ernstig in haar straftoemetingsvrijheid beperkt en oordeelde mede daarom dat de wettelijke samenloopregeling in deze zaak niet moest worden toegepast. Dit vonnis is op 19 februari 2013 door de Hoge Raad in het belang der wet vernietigd. Tegen dit vonnis stond geen gewoon rechtsmiddel meer open, omdat het openbaar ministerie noch verdachte tegen het vonnis hoger beroep hadden ingesteld. De Hoge Raad overwoog in zijn arrest onder meer dat ter uitvoering van mijn voornemen het thema van de meerdaadse samenloop en van artikel 63 Sr te willen herzien, verschillende legislatieve keuzes denkbaar zijn en dat hij daarin aanleiding zag om thans bij zijn rechtspraak te blijven (Hoge Raad 19 februari 2013, NJ 2013, 436 m.nt. N. Keijzer).

kst-34126-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

In mijn brief van 8 december 2011 heb ik aangegeven de regeling van de meerdaadse samenloop tegen het licht te willen houden aan de hand van een breed wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek is in de periode 2012/2013 uitgevoerd door de Universiteit Leiden. Het daarop gebaseerde onderzoeksrapport «Meerdaadse samenloop in het strafrecht» doet uitvoerig en bijzonder gedegen verslag van de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling, de rechtspraak, de dogmatiek en de rechtspraktijk ter zake van meerdaadse samenloop. Voorts wordt ingegaan op de wettelijke regelingen van diverse andere Europese landen. Het rapport is op 19 november 2013 toegezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 179). De onderzoekers komen tot de conclusie dat de meerdaadse samenloopregeling in het algemeen niet als problematisch wordt ervaren. Tegelijk stellen zij vast dat wel enkele kanttekeningen bij de regeling kunnen worden geplaatst. Dit brengt hen ertoe een aantal voorstellen te doen voor aanpassingen van het bestaande stelsel. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, die hierna nog uitvoerig worden besproken, kan ik in belangrijke mate onderschrijven. Desalniettemin meen ik dat het wenselijk is in het wettelijke stelsel enkele aanpassingen aan te brengen die verder gaan dan door de onderzoekers bepleit. Het voorstel geeft daarmee ook uitvoering aan het voornemen van dit kabinet, aangekondigd in het regeerakkoord, dat de rechter «in gevallen van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden [krijgt] om een passende straf te bepalen» (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 26). De voorgestelde aanpassingen zullen uiteraard hierna nader worden onderbouwd.

Ik stel voor de huidige regeling van de meerdaadse samenloop, tezamen met een enkele technische verbetering, inhoudelijk op de volgende onderdelen aan te passen:

– het huidige strafplafond voor de gevallen dat iemand voor meerdere feiten gelijktijdig wordt berecht, te weten één derde boven het hoogste strafmaximum (artikel 57, tweede lid, Sr), wordt verhoogd tot de helft boven het hoogste strafmaximum. Het bestaande stelsel van gematigde cumulatie voor de vrijheidsstraf blijft derhalve gehandhaafd, maar wordt verruimd;
– de regeling die de straftoemetingsruimte bepaalt voor de situatie waarin iemand na één of meer veroordelingen wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór die veroordeling(en) wordt gewijzigd (artikel 63 Sr). Anders dan thans het geval behoeft de rechter voortaan bij het bepalen van het strafmaximum slechts met één, onherroepelijke, veroordeling rekening te houden. Dat is de eerste veroordeling waarin voor het strafbare feit, indien het in die zaak ten laste was gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De ontvangen adviezen hebben op onderdelen tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting geleid[1].

De NVvR geeft in haar advies aan met instemming te hebben kennisgenomen van het doel en de strekking van het wetsvoorstel. Met de NVvR ben ik van mening dat het voor slachtoffers en nabestaanden, maar ook voor het algemene rechtsgevoel, moeilijk te accepteren is dat een zeer ernstig misdrijf (nagenoeg) onbestraft blijft indien aan een verdachte sinds het plegen van een dergelijk delict (in totaal) een zeer lange vrijheidsstraf en/of vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd. De NVvR

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kan instemmen met de voorgestelde aanpassing van het huidige strafplafond. Ten aanzien van de twee overige voorstellen neemt de NVvR een ander standpunt in. De geuite bezwaren tegen het in het oorspronkelijk wetsvoorstel opgenomen stelsel waarbij de straf per feit wordt bepaald, behoeven geen bespreking meer nu deze voorstellen niet langer onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel. De NVvR kan zich evenmin vinden in het voorstel alleen de eerste veroordeling mee te nemen bij toepassing van artikel 63 Sr. Dat zou in de praktijk – vooral in gevallen waarin tegen een verdachte grote(re) strafzaken min of meer parallel aan minder grote strafzaken worden behandeld – tot uiteenlopende uitkomsten kunnen leiden. Die verwachting wordt dezerzijds niet gedeeld. Het voorstel wil uitsluitend voorkomen dat rechters in hun straftoemetingsvrijheid te zeer worden beknot doordat dat totaal aan opgelegde straffen volledig in mindering dient te worden gebracht op de straf voor het te berechten feit. Daarmee kan, beter dan thans het geval, worden voorkomen dat een ernstig misdrijf vrijwel straffeloos blijft als aan verdachte sinds het plegen van dat feit een groot aantal (in totaal) zeer lange vrijheidsstraffen is opgelegd. Zoals reeds aangegeven, acht ook de NVvR dit effect van de huidige regeling onbevredigend voor het algemene rechtsgevoel en moeilijk te accepteren voor slachtoffers en nabestaanden. De Rvdr heeft eveneens opmerkingen gemaakt over het doel en de strekking van het voorstel om per feit de straf te bepalen. De Raad heeft er begrip voor dat in sommige gevallen het relatieve gewicht van de beoordeling van een bepaald feit of bepaalde feiten van belang wordt geacht. Omdat dit in de huidige praktijk in bepaalde gevallen al gebeurt, stelt ook de Rvdr de vraag wat de waarde van een wettelijk voorschrift dienaangaande voor de praktijk zal zijn, mede gelet op de voorbeelden die worden genoemd waar ook nu al de nodige aandacht aan de straf en de motivering daarvan wordt besteed. Met de Raad ben ik van oordeel dat de vraag of het uitsplitsen van straffen in een bepaald geval aangewezen is, naar omstandigheden moet worden beoordeeld. Tegelijk meen ik met de onderzoekers van de Universiteit Leiden dat deze uitsplitsing de helderheid van de strafbepaling ten goede kan komen. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen over het oorspronkelijke wetsvoorstel heb ik er, zoals reeds aangegeven, evenwel voor gekozen van de voorgestelde vastlegging van een rechterlijke bevoegdheid tot het uitsplitsen van de straf per feit af te zien. Met betrekking tot de voorgestelde aanpassing van artikel 63 Sr wijst de Rvdr er onder meer op dat het regelmatig voorkomt dat feiten die samenhangen en in tijd kort na elkaar volgen niet gelijktijdig worden afgedaan. De Raad acht het, overeenkomstig de bestaande praktijk, redelijk dat bij de bepaling van de straf in de nieuwe zaak als vertrekpunt wordt genomen welke straf «in totaal» zou zijn opgelegd als de feiten tegelijkertijd zouden zijn berecht. Graag verduidelijk ik dat het wetsvoorstel niet in de weg staat aan dit in de praktijk veelvuldig gehanteerde uitgangspunt. Het is de rechter die, gelet op de aard en de ernst van het strafbare feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder dat feit is begaan dan wel die zich nadien hebben voorgedaan, moet bepalen welke straf in het concrete geval proportioneel is. In de literatuur is voor dit punt eveneens aandacht gevraagd. Zo wezen Duker en De Graaf terecht op de mogelijkheid van andere feiten die voorafgaand aan de eerste onherroepelijke veroordeling kunnen zijn begaan maar die pas later worden bestraft (vgl. M. Duker, F. de Graaf, «Kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel meerdaadse samenloop in strafzaken», *DD* 2014, 33). De wijziging van artikel 63 Sr maakt het mogelijk met inachtneming van alle feiten en omstandigheden van het geval een passende straf te bepalen. Daartoe wordt voorzien in een beperking van de aftrek van eerdere veroordelingen die de rechter meer (straf)ruimte biedt om voor het te berechten feit een straf te bepalen die hij passend en geboden acht. De Rvdr heeft in zijn advies ook voor

enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel aandacht gevraagd. Op die onderwerpen zal in het navolgende nog worden ingegaan.
Het OM merkt op met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Het OM ziet verder geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen bij het wetsvoorstel. Daaruit meen ik te mogen afleiden dat het OM zich met de voorgestelde aanpassingen kan verenigen.
De NOvA beschouwt de voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr als het meest ingrijpend. Naar het oordeel van de NOvA zal deze nieuwe regeling onder omstandigheden tot dezelfde of vergelijkbare bezwaren leiden als die welke tegen de oude regeling worden aangevoerd. De onmogelijkheid om een voor alle gevallen geldende en rechtvaardige regeling te ontwerpen, zou tot terughoudendheid moeten leiden waar het betreft een fundamentele wijziging van de samenloopregeling. Het zal duidelijk zijn dat ik op dit punt met de NOvA van mening verschil. De voorgestelde aanpassing van artikel 63 Sr, die ertoe leidt dat niet meer met alle latere veroordelingen rekening dient te worden gehouden, leidt naar mijn mening tot redelijkere uitkomsten dan de huidige regeling. Zij biedt meer ruimte voor een passende bestraffing. Maar in hoeverre die ruimte in het concrete geval wordt benut, staat ter beoordeling aan de rechter. Die flexibiliteit versterkt mijns inziens een rechtvaardige toepassing van de samenloopregeling.

De wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden beoogd, zullen geen noemenswaardige consequenties hebben voor de werklast van het openbaar ministerie en de rechtspraak. De regeling strekt er in hoofdlijnen toe de rechter meer ruimte te geven bij de straftoemeting in gevallen van meerdaadse samenloop. Zoals uit het onderzoek van de Universiteit Leiden is gebleken wordt de huidige regeling van de meerdaadse samenloop in het algemeen niet als problematisch ervaren. Slechts in enkele gevallen komen bij toepassing van de bestaande regeling de grenzen ervan in zicht. Vooral voor die gevallen wil dit wetsvoorstel een oplossing bieden.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgezet. In paragraaf 2 van dit algemene deel bespreek ik voor een goed begrip kort het bestaande wettelijke stelsel van de regeling van de meerdaadse samenloop. Daarna wordt in paragraaf 3 op de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel ingegaan. Paragraaf 4 en 5 zijn gewijd aan het eerdergenoemde onderzoeksrapport van de Universiteit van Leiden. En in paragraaf 6 licht ik ten slotte de voorgestelde aanpassingen nader toe. In het tweede deel wordt een artikelsgewijze toelichting gegeven.

2. Het bestaande wettelijke stelsel

De regeling van de meerdaadse samenloop is neergelegd in Titel VI van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. De samenloopregeling beoogt vooral een onbeperkte en ongerechtvaardigde cumulatie van de mogelijk op te leggen straffen te voorkomen. Met het oog hierop bepaalt artikel 57 Sr dat wanneer iemand gelijktijdig voor meerdere misdrijven wordt veroordeeld slechts één straf wordt opgelegd. De maximale straf is in dat geval het totaal van de hoogste straffen die op de feiten zijn gesteld. Hoofdregel is derhalve dat bij meerdaadse samenloop straffen onbeperkt kunnen cumuleren. Alleen bij vrijheidsstraffen – gevangenisstraf of hechtenis – mag het totaal niet meer bedragen dan een derde boven het hoogste maximum. Ingeval van meerdaadse samenloop waarbij sprake is van een misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaar is gesteld, kan als totaalstraf hetzij levenslange gevangenisstraf, hetzij een straf van ten hoogste dertig jaar worden opgelegd. Dit volgt uit artikel 10, vierde lid, Sr waarin is vastgelegd dat de tijdelijke gevangenisstraf in geen geval de tijd van dertig jaar te boven

mag gaan. Voor de oplegging van andere hoofdstraffen dan de vrijheidsstraffen houdt artikel 57 Sr geen enkele beperking in. Geldboetes kunnen derhalve onbeperkt cumuleren. Voor zover deze geldboetes bij samenloop van misdrijven worden opgelegd, worden zij als één straf opgelegd (artikel 57, eerste lid, Sr). Gaat het om samenloop bij overtredingen, dan moet de rechter voor elke overtreding de geldboete vaststellen (artikel 62, eerste lid, Sr).

In de minder vaak voorkomende situatie van meerdaadse samenloop van misdrijven waarop ongelijksoortige hoofdstraffen zijn gesteld, kan elk van die straffen – bijvoorbeeld gevangenisstraf, een geldboete en hechtenis – worden uitgesproken met dien verstande dat bij cumulatie van de vrijheidsstraffen ook hier de totale vrijheidsbeneming niet meer mag bedragen dan een derde boven het hoogste maximum (artikel 58 Sr). Voor het opleggen van bijkomende straffen bij meerdaadse samenloop stelt artikel 60 Sr verder enkele specifieke voorschriften die hier niet verder behoeven te worden toegelicht. Datzelfde geldt voor de artikelen 60a en 61 Sr.

Het komt regelmatig voor dat iemand voor meer delicten afzonderlijk wordt berecht en bestraft, terwijl een gezamenlijke behandeling mogelijk was geweest. Het gaat hier om de situatie waarin iemand ná één of meer veroordelingen wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór die eerdere veroordeling(en). In dat geval zijn, zo volgt uit artikel 63 Sr, de samenloopbepalingen van overeenkomstige toepassing en kan de straf die bij de eerdere veroordeling(en) is opgelegd bij de latere berechting relevant worden. De rechter moet bij die berechting namelijk doen alsof het te berechten feit wordt afgedaan tezamen met de feiten die al tot één of meer veroordelingen hebben geleid, alsof er sprake is van samenloop. De met toepassing van de samenloopregeling berekende maximale straf bepaalt vervolgens, gegeven de bij de eerdere veroordelingen opgelegde straf en de maximumstraf die de rechter kan opleggen voor hetgeen hem ter berechting wordt voorgelegd, hoeveel ruimte er is voor strafoplegging bij de latere berechting. De rechter is aldus bij de latere strafoplegging gebonden aan de – thans nog geldende – grens van een derde boven het hoogste maximum. De eerder opgelegde straffen dienen daarop allemaal in mindering te worden gebracht.

3. Hoofdlijnen wetsvoorstel

3.1 Strafmaximum bij meerdaadse samenloop; zuivere of gematigde cumulatie

Het uitgangspunt bij de huidige wettelijke regeling van meerdaadse samenloop is dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Volgens de wetgever van 1886 was daar reden voor omdat de zwaarte van de straf in de regel extra toeneemt «naarmate zij langer duurt of hooger klimt». Verder overwoog de wetgever ten aanzien van de meerdaadse samenloop: «Het strafbare opzet of de strafbare schuld wordt, ingeval van zamenloop, bij het later gepleegde misdrijf wel voortgezet, niet verdubbeld». De vraag kan echter worden gesteld of zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen in wezen een verdubbeling van «strafbare schuld» inhoudt. Het zou betekenen dat strafbare feiten worden gestraft op basis van een uit die feiten opgebouwde schuld. Kennelijk ging de wetgever er hierbij van uit dat bestraffing van feiten neerkomt op bestraffing van de uit die feiten blijkende schuld. Betwijfeld kan worden of in de hedendaagse rechtspraktijk van meer dan een eeuw later op deze manier tegen strafbare feiten wordt aangekeken. De rechter bestraft feiten waaraan de dader schuld moet hebben; niet een schuld die

op feiten wordt gebaseerd. Voorts geldt dat een empirische ondersteuning ontbreekt voor de stellingname dat de zwaarte van de straf *intensief* wordt vergroot «al naar mate zij langer duurt of hooger klimt». De wetgever lichtte dit als volgt toe: «Twee jaren is zwaarder straf dan tweemaal een jaar gevangenisstraf of hechtenis. Eene boete van f 1.000 is moeijelijker te voldoen dan tien boeten van f 100 op verschillende tijdstippen.» Wat hiervan ook zij, dit uitgangspunt kan in elk geval niet als doorslaggevende grondslag fungeren voor artikel 63 Sr, dat de gewone regeling van de samenloop ook van toepassing verklaart bij ongelijktijdige berechting. In geval van artikel 63 Sr kan namelijk de eerdere straf ook al ten uitvoer zijn gelegd.

Niettemin overtuigt de opvatting van de wetgever van 1886 nog steeds dat zuivere cumulatie bij vrijheidsstraffen «tot te groote hardheid» leidt. Er is aan de verschillende binnen de strafrechtspleging breed aanvaarde strafdoelen (vergelding, generale preventie en speciale preventie) geen argument te ontlenen om het huidige stelsel van gematigde cumulatie te verlaten. Hecht men sterk aan vergelding als doel van de straf, dan volgt daaruit niet dat bij het plegen van tien strafbare feiten een straf wordt opgelegd die moet bestaan uit de som van de tien straffen voor elk feit. Waaruit blijkt immers dat juist met díe straf het aangerichte onrecht wordt vergolden? Steun voor een stelsel van zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen bij meerdaadse samenloop kan evenmin worden gevonden in de strafdoelen generale en speciale preventie. Bij deze strafdoelen is een (rechtstreekse) relatie tussen straf en feit niet leidend. Zo kan bij stelselmatige daders behoefte bestaan aan andere en zwaardere sancties met het oog op preventie (bijvoorbeeld de ISD-maatregel). En soms kan het gelet op de persoon van de verdachte van belang zijn gematigd te straffen en te werken met voorwaardelijke varianten. Een stelsel waarin onbeperkte cumulatie mogelijk is, leidt tot een onnodige vergroting van de ruimte voor straftoemeting die redelijkerwijs niet zal worden benut. Er bestaat binnen de Nederlandse strafrechtspleging geen behoefte aan het opleggen van irreële en niet uitvoerbare straffen van tachtig jaar of tweemaal levenslang. Tegelijkertijd meen ik – daargelaten de gevallen waarbij sprake is van slachtofferloze delicten – dat bij een meervoud aan strafbare feiten het belang van het individuele slachtoffer en diens behoefte tot vergelding krachtiger dienen te worden erkend.

Tegen deze achtergrond stel ik voor het huidige stelsel van gematigde cumulatie van vrijheidsstraffen bij meerdaadse samenloop te handhaven. Uitgangspunt bij de wettelijke regeling van samenloop is en blijft dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Dit betekent dat ten aanzien van de totale straf, ook als de per feit bepaalde straffen tezamen ruim onder het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr, liggen in de praktijk enige matiging plaatsvindt. Maar die matiging kan de rechter achterwege laten als hij dat passend acht. Wel meen ik dat er reden is binnen dit stelsel de strafrechter meer ruimte te geven om die passende straf te bepalen. Het herhaaldelijk begaan van ernstige misdrijven door dezelfde daders schokt de samenleving ernstig. De omstandigheid dat het om een meervoud van strafbare feiten gaat, weegt bij de beoordeling zwaar mee. Dat wijst op een verandering in de opvattingen over de laakbaarheid en strafwaardigheid van het meervoudig plegen van strafbare feiten, gecombineerd met verbeterde methoden voor de opheldering van oude zaken waarin alsnog een verdachte wordt geïdentificeerd. Bij deze ontwikkelingen past een bijstelling van de wettelijke begrenzingen van het strafmaximum voor de totale vrijheidsstraf bij meerdaadse samenloop.

3.2 Ongelijktijdige berechting

De regeling van de meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting, neergelegd in artikel 63 Sr, heeft een ruim toepassingsbereik. Zij bepaalt dat de strafrechter rekening dient te houden met veroordelingen die hebben plaatsgevonden tussen het plegen van het strafbare feit en de berechting van dat feit. De werking ervan heeft zich in de rechtspraktijk zodanig uitgekristalliseerd dat elke vrijheidsstraf die tussen het plegen en het berechten van het laatst te berechten feit is opgelegd, moet worden betrokken – in mindering gebracht – bij de laatste strafoplegging (vgl. bijv. ECLI:NL:GHDHA:2014:2359).

Hoewel beide doelstellingen van artikel 63 Sr – het voorkomen van disproportionele bestraffing en het bevorderen van gelijktijdige berechting – onverkort worden onderschreven, moet worden onderkend dat aan de uitwerking van die doelstellingen in de huidige regeling grote nadelen kleven. Doordat alle veroordelingen van latere datum tot een recht evenredige vermindering van de strafruimte leiden, bestaat vooral bij personen met een criminele carrière soms onvoldoende ruimte voor een passende bestraffing. Dat kan ook tot onwenselijke ongelijkheid leiden. Zo is denkbaar dat de ene medepleger van het te berechten feit in de tussenperiode een reeks strafbare feiten heeft begaan waarvoor veroordelingen zijn gevolgd, terwijl de andere medepleger naderhand op het rechte pad is gebleven. Toepassing van artikel 63 Sr heeft in dit voorbeeld tot gevolg dat bij de strafoplegging van de medepleger die zijn criminele carrière heeft voortgezet, rekening wordt gehouden met alle tussenliggende veroordelingen, waardoor de straftoemetingsruimte wordt beperkt. Illustratief zijn in dit verband de vonnissen die de Rechtbank Oost-Brabant op 8 oktober 2014 wees (ECLI:NL:RBOBR:2014:5635 en ECLI:NL:RBOBR:5636). Mij komt het voor dat de huidige regeling te ver voert. De kerngedachte achter artikel 63 Sr is, dat het onredelijk is dat de verdachte veel hogere straffen riskeert door de enkele omstandigheid dat strafbare feiten die gezamenlijk berecht hadden kunnen worden, op verschillende momenten worden berecht. Die gedachte komt ook tot zijn recht met een regeling die inhoudt dat de eerste veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald, bij de strafoplegging wordt betrokken. Dat is immers de strafzaak waarin het later berechte feit, als het bewijs destijds al rond was geweest, meegenomen had kunnen worden. Dan is het uit oogpunt van proportionaliteit ook redelijk enkel met de strafoplegging in die zaak, die bij gelijktijdige berechting ook van invloed was geweest, rekening te houden. Als ik het goed zie heeft advocaat-generaal Machielse in zijn vordering tot cassatie in het belang der wet bij HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX9407 ook een dergelijk stelsel op het oog.

In paragraaf 6 ga ik, mede tegen de achtergrond van de resultaten van het onderzoek naar de regeling van de meerdaadse samenloop door de Universiteit Leiden, nader in op de hierboven besproken voorstellen tot wetswijziging.

4. Het onderzoek naar de regeling van de meerdaadse samenloop

4.1 Algemeen

De aanleiding tot het onderzoek vormde – zoals ik in paragraaf 1 reeds heb aangestipt – een vonnis van de rechtbank Amsterdam van 14 oktober 2011. De rechtbank had artikel 63 Sr buiten toepassing gelaten, onder meer omdat in de voorliggende strafzaak de gelijktijdige vervolging voor alle feiten niet mogelijk was. Deze uitspraak leidde tot de nodige aandacht

in de politiek, de media en de rechtsgeleerde literatuur. De onderzoekers hebben zich – in een juridisch-analytisch deelonderzoek, een deelonderzoek naar de rechtspraktijk en een rechtsvergelijkend deelonderzoek – gericht op doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de regeling van de meerdaadse samenloop. In het navolgende ga ik op hoofdlijnen in op de bevindingen van het onderzoek, dat door het WODC is gepubliceerd (vgl. J.M. ten Voorde e.a, «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», Universiteit Leiden/WODC, Leiden 2013). Ik concentreer mij daarbij op de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

4.2 Doel van de wettelijke regeling: proportionele bestraffing

Het doel van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop is volgens de onderzoekers het voorkomen van disproportioneel hoge straffen. Dit doel werkt niet volledig door in de regeling en geldt in wezen alleen voor zover het de misdrijven en de vrijheidsstraffen betreft. Daarvoor bevat de meerdaadse samenloopregeling een veiligheidsgrens in de vorm van een strafmaximum. En die veiligheidsgrens vormt in de strafrechtswetenschappelijke literatuur en in de rechtspraktijk een belangrijk argument «om de huidige regeling van artikel 57 en 58 Sr te laten voor wat die is». Met betrekking tot artikel 63 Sr stellen de onderzoekers vast dat dit voorschrift niet alleen beoogt een veiligheidsgrens te bieden in geval van ongelijktijdige berechting. Het voorschrift kan ook worden beschouwd als een oproep tot zorgvuldigheid. Zij oordelen dat «er voldoende rechtvaardiging voor het behoud van een bepaling als artikel 63 Sr gegeven» lijkt.

4.3 Grondslag van de regeling: vergelding en preventie

De wettelijke regeling is, zo blijkt ook uit het onderzoek, oorspronkelijk gebaseerd op het strafdoel vergelding. De wetgever koos als uitgangspunt dat bij meerdaadse samenloop de schuld niet verdubbelt, maar verhoogt. In de praktijk blijkt dat men een dergelijke rechtvaardiging voor matiging van het strafmaximum vooral ook hanteert als sprake is van een zekere samenhang tussen de verschillende feiten. In zo'n geval wordt een voortzetting van de schuld aangenomen. Daarvan is veel minder sprake als feiten bijvoorbeeld niet kort op elkaar zijn gepleegd of sterk van elkaar verschillen. In het Kader voor de strafvordering van het openbaar ministerie geldt als vertrekpunt bij lichte feiten (ook) een verdubbeling van schuld. Bij zwaardere feiten wordt uitgegaan van een verhoging van de schuld. De onderzoekers stellen verder vast dat in de loop der tijd de preventiegedachte terrein gewonnen heeft. «Vanuit de preventiegedachte wordt aangenomen dat het mogelijk is om, zelfs in geval van meerdaadse samenloop, nog beter te zoeken naar straf die recht doet aan de ernst van de feiten, het slachtoffer, de omstandigheden van het geval en de persoon en persoonlijke omstandigheden van de dader.» De onderzoekers leiden daarmee uit de rechtspraktijk af dat het uiteindelijk, ook bij meerdaadse samenloop, om maatwerk gaat.

4.4 Karakter van meerdaadse samenloop

Bij meerdaadse samenloop gaat het om gematigde cumulatie (artikelen 57 en 58 Sr), zuivere cumulatie (artikelen 60 en 62 Sr) en om zuivere absorptie (artikel 59 Sr). Over de mate waarin bij meerdaadse samenloop van misdrijven en vrijheidsstraffen daadwerkelijk altijd sprake is van gematigde cumulatie bestaat discussie, aldus de onderzoekers. Zoals aangegeven, blijkt in de rechtspraktijk dat bij een gering aantal lichte feiten de straffen tot op zekere hoogte worden opgeteld. Matiging vindt plaats als «sprake is van meer dan een gering aantal feiten, de tijd tussen de gepleegde feiten vrij lang is en/of de totale (vrijheids)straf qua duur te hoog wordt bevonden, of de persoon of persoonlijke omstandigheden van

de verdachte aanleiding geeft tot matiging van de duur van de op te leggen (vrijheids)straf.»

Een ander stelselkenmerk van de regeling betreft de oplegging van één straf. De onderzoekers gaan in op de verschillende voor- en nadelen. Zo zou het bepalen van één straf voor de rechter eenvoudiger zijn en minder snel strafverhogend kunnen werken. Anderzijds kan een uitsplitsing van straf per feit van belang zijn voor het slachtoffer en voor de beslissing tot het instellen van hoger beroep en de behandeling (inclusief de strafbepaling) in het kader van het partieel of voortbouwend appèl. Bovendien sluit zij aan bij de huidige regeling van de meerdaadse samenloop in geval van overtredingen en de geldboete. En ten slotte kan het uitsplitsen van straf per feit bijdragen aan een consistent straftoemetingsbeleid.

Ter nadere duiding van het karakter van de meerdaadse samenloop hebben de onderzoekers voorts de verhouding tot recidive onder de loep genomen. In dat kader is vooral relevant de situatie waarin artikel 63 Sr van toepassing is. Waar dat artikel ertoe leidt dat de strafruimte voor het te berechten feit wordt beperkt door de aftrek van eerder opgelegde straffen, mag bij recidive de straf juist een derde hoger zijn en wordt de reeds eerder opgelegde straf daarvan niet afgetrokken. De rechtvaardiging voor dit onderscheid moet volgens leden van de zittende magistratuur worden gevonden in het feit dat bij recidive de verdachte reeds – bij wege van een onherroepelijk vonnis – door een rechter op de vingers is getikt: echter, «hij heeft die veroordeling aan zijn laars gelapt.» Bij toepassing van artikel 63 Sr is dat niet het geval.

4.5 Strekking van de regeling: strafverzwarend of strafverlichtend?

De wetgever beschouwt samenloop als een strafverhogende omstandigheid (vgl. artikel 10, derde lid, Sr). In de praktijk van de straftoemeting blijkt de regeling van de meerdaadse samenloop evenwel strafverlichtend uit te werken. De onderzoekers wijzen erop dat sommige auteurs van mening zijn dat het strafmaximum bij meerdaadse samenloop hoger dient te zijn als een straf voor meer dan twee feiten moet worden bepaald. Het strafverhogende karakter van de meerdaadse samenloop komt daardoor meer tot uitdrukking en tegelijkertijd sluit de regeling daarmee beter aan op de wettelijke regeling van recidive. Andere auteurs wijzen een dergelijke verruiming af met een verwijzing naar de mogelijkheid van het opleggen van de TBS-maatregel of de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Wat artikel 63 Sr betreft gaan advocaten ervan uit dat de toepassing daarvan altijd tot strafmatiging leidt. De leden van de rechterlijke macht die met de onderzoekers hebben gesproken, denken daar genuanceerder over. Strafmatiging hangt samen met de persoon en persoonlijkheid van de verdachte, de aard en omvang van de eerder en op dat moment aan de orde zijnde feiten.

4.6 Functie(s) van de regeling van meerdaadse samenloop

Uit het onderzoek blijkt ten slotte dat over de functie van de regeling van de meerdaadse samenloop in de literatuur en in de rechtspraktijk verschil van mening bestaat. Daarbij gaat het om de vraag of de regeling *in concreto* of *in abstracto* moet worden toegepast. In geval van toepassing in abstracto staat het de officier van justitie en de rechter volledig vrij binnen het wettelijk strafmaximum de strafeis te formuleren, respectievelijk de straf te bepalen. Toepassing in concreto houdt in dat de officier van justitie en de rechter bij meerdaadse samenloop zelfs binnen het wettelijke strafmaximum per feit de straf(eis) moeten matigen. Volgens de onderzoekers heeft het er veel van weg dat de regeling meestal in concreto wordt toegepast, behalve wanneer het gaat om een betrekkelijk

gering aantal lichte feiten. Het effect van de verschillende toepassing op de uiteindelijk opgelegde straf lijkt gering te zijn.

4.7 Buitenlandse stelsels

In het rechtsvergelijkende gedeelte van het onderzoek hebben de onderzoekers de wettelijke regelingen in Duitsland, Engeland en Wales, Finland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje bekeken. Het blijkt dat tussen de buitenlandse stelsels duidelijke verschillen bestaan, ook met de Nederlandse regeling. Er zijn landen die een absorptiestelsel kennen (Duitsland en Oostenrijk), maar er zijn ook landen met een cumulatiestelsel (Frankrijk en Finland). In Spanje geldt een stelsel van zuivere cumulatie, terwijl in Engeland en Wales meerdaadse samenloop bij de tenuitvoerlegging van de straf wordt verdisconteerd. Ondanks deze verschillen beoogt de regeling van de meerdaadse samenloop in alle landen disproportioneel hoge straffen te voorkomen. In Frankrijk en Oostenrijk mag niet hoger worden gestraft dan het hoogste strafmaximum. Bij de stelsels van (zuivere) cumulatie in Engeland en Wales en in Spanje wordt elk feit afzonderlijk bestraft, maar de hoogte van de te executeren straf wordt daarbij uiteindelijk wel beperkt ofwel door de wet, ofwel door de rechter. In deze landen lijkt volgens de onderzoekers de strafruimte hoger te liggen dan onder de huidige regeling in Nederland. Verder wordt in de meeste landen ook bij ongelijktijdige berechting de meerdaadse samenloopregeling in een bepaalde vorm toegepast. Zo is in het Franse recht de samenloopregeling slechts van toepassing zolang het eerdere vonnis nog niet onherroepelijk is geworden. Ook bij de Duitse regeling mag alleen de eerstvolgende (eerdere) veroordeling bij het te berechten feit in rekening worden gebracht teneinde «dubbele begunstiging» tegen te gaan.

5. Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek

Op basis van de hierboven besproken conclusies over doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de regeling van de meerdaadse samenloop, zoals die uit de deelonderzoeken naar voren zijn gekomen, hebben de onderzoekers een viertal aanbevelingen geformuleerd waarop ik hieronder inga.

5.1 Uitsplitsing van de straf

Onder verwijzing naar de argumenten die vóór of tegen het uitsplitsen van de straf bij meerdaadse samenloop pleiten menen de onderzoekers dat er redenen zijn om dit uitsplitsen in overweging te nemen. Een wetswijziging achten zij daarvoor niet noodzakelijk. Uit artikel 57 Sr volgt dat één straf wordt opgelegd. Er is verder geen wettelijke bepaling die eraan in de weg staat dat in het vonnis meer dan één straf wordt vermeld. En uit de rechtspraktijk blijkt ook dat in de strafmotivering wel eens meer straffen worden genoemd. De onderzoekers bevelen aan dat de strafrechter in de strafmotivering «ingeval van meerdaadse samenloop, in bepaalde gevallen de straf per feit (of per groep van feiten) zou kunnen uitsplitsen.» Daarbij geven zij aan dat het niet in alle gevallen nodig is om de straf in de strafmotivering uit te splitsen. Het belang kan bijvoorbeeld groter zijn in zaken waar het slachtoffer gebruik heeft gemaakt van zijn spreekrecht of wanneer voor de verschillende feiten geen richtlijnen of oriëntatiepunten bestaan. Op dit punt menen de onderzoekers dat het op de weg van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur ligt om hun beleid ten aanzien van het uitsplitsen van de straf bij meerdaadse samenloop in de strafmotivering verder in te richten. Een dergelijke werkwijze sorteert voor op een inzichtelijke strafmotivering en ligt in het verlengde van het werken met strafvorderingsrichtlijnen en rechterlijke oriëntatiepunten. In navolging van de onderzoekers merk ik op dat deze

aanpak niet behoeft te betekenen dat de straf in het dictum een eenvoudige optelsom is van de in de strafmotivering opgenomen genoemde straffen. Ook de NVvR vraagt daarvoor aandacht. Aard, ernst en omvang van het bewezen verklaarde zijn bij het bepalen van de soort en de (totale) omvang van een (gecombineerde) straf wezenlijke factoren. De financiële draagkracht, de mate en soort van recidive, de mate van toerekenbaarheid, het opleggen van een of meer maatregelen naast een combinatie van hoofdstraffen zijn dat evenzeer. En de weging van al deze factoren is bovendien dikwijls zeer sterk afhankelijk van en verweven met de details van de concrete zaak en de individuele verdachte. De uiteindelijke uitkomst is daarom het resultaat van een complex wegingsproces waarvan de gedachtegang en conclusies zijn af te leiden uit de strafmotivering. De uitwerking van de strafbepaling per feit maakt mogelijk dat de rechter in de strafmotivering deze straffen kan vermelden en met verwijzing naar de overige strafbepalende factoren de uiteindelijke straf die wordt opgelegd, inzichtelijk kan onderbouwen. Deze motivering heeft een belangrijke functie: aan het slachtoffer en aan de samenleving maakt de rechter duidelijk waarom en op basis van welke omstandigheden hij een bepaalde straf heeft opgelegd. Winst van deze benadering is verder dat wanneer ingeval van partieel appèl bij meerdaadse samenloop vernietiging ten aanzien van een straf volgt, het bepalen van de straf voor het andere feit of de andere feiten door de eerdere uitsplitsing en explicitering van de straffen veel preciezer kan dan thans het geval is (vgl. artikel 423, vierde lid, Sv). Dat, zoals de NVvR opmerkt, partieel appel weinig voorkomt en de meervoudige strafkamer bij het hof uit zeer ervaren rechters bestaat die zelf goed in staat zijn een passende bestraffing te bepalen in geval van deelvrijspraak of partieel appel doet daaraan niet af. Verder scherpt de mogelijkheid van uitsplitsing bij de rechter die de beslissing moet nemen in, hoe hij tot de straf is gekomen. Met de onderzoekers ben ik overigens eveneens van mening dat het niet de bedoeling is dat de straf altijd in de strafmotivering wordt uitgesplitst. Daarvoor is bijvoorbeeld wel aanleiding als slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht of als sprake is van strafzaken die de rechtsorde ernstig hebben geschokt. Zaken die zich minder goed voor uitsplitsing lenen, zijn de ernstige misdrijfzaken waarbij een maatregel als TBS of ISD wordt opgelegd als deze een zeer wezenlijk onderdeel van de totale strafrechtelijke reactie vormt.

Ofschoon het oorspronkelijk wetsvoorstel een rechterlijke bevoegdheid tot het uitsplitsen van de straf per feit bevatte, meen ik bij nader inzien en naar aanleiding van de ingewonnen adviezen dat aan de rechtspraktijk de ruimte moet worden gelaten de precieze invulling van een beleid, gericht op het uitsplitsen van de straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop, verder gestalte te geven. Een uitdrukkelijke ondersteuning van de initiatieven die op dat terrein zullen worden ontplooid door een aanpassing van artikel 57 Sr wordt achterwege gelaten: de rechter kan een dergelijke uitsplitsing op dit moment ook al in het kader van de strafmotivering vormgeven. Overeenkomstig het advies van de Rvdr zal ik aan de rechtspraak de vraag voorleggen of het aanbeveling verdient een oriëntatiepunt in het leven te roepen over de vraag in welke situaties zou kunnen worden overgegaan tot het vermelden van afzonderlijke deelstraffen als onderdeel van de strafmotivering. De NVvR tekent hierbij terecht nog aan dat strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten hebben te gelden als hulpmiddelen; het zijn geen rotsvaste bouwstenen die in elk voorkomend geval als het ware vanzelf tot een juiste straf «per feit» leiden.

5.2 Meerdaadse samenloop bij overtredingen

De onderzoekers stellen vast dat zowel in de Nederlandse literatuur als in de rechtspraktijk wordt getwijfeld aan het nut van zuivere cumulatie bij overtredingen. Er worden daarbij praktische en inhoudelijke bezwaren naar voren gebracht. Een praktisch bezwaar zou zijn dat het niet altijd mogelijk is elk feit apart te bestraffen. De onderzoekers menen dat daarvoor door onderlinge afspraken over het aantal op de dagvaarding te vermelden feiten tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak een oplossing kan worden gevonden. Het inhoudelijke bezwaar tegen zuivere cumulatie bij overtredingen betreft de zorg dat de straffen die voor overtredingen kunnen worden opgelegd erg hoog kunnen uitvallen. Dat dit kan worden voorkomen door voor de meerdaadse samenloop bij overtredingen aan te sluiten bij de regeling van de meerdaadse samenloop bij misdrijven wordt door de onderzoekers betwijfeld. Ook bij de minder ernstige misdrijven, zo bleek uit het onderzoek, worden de straffen bij meerdaadse samenloop zuiver gecumuleerd. Daarnaast menen de onderzoekers dat excessief hoge boetes ook met de huidige wetgeving kunnen worden voorkomen met behulp van het draagkrachtbeginsel. Dit vraagt om maatwerk van de rechter. Tegen deze achtergrond bevelen de onderzoekers aan dat de rechter bij het bepalen van de hoogte van de verschillende geldboetes bij meerdaadse samenloop van overtredingen ook de speciale betekenis van het draagkrachtbeginsel in acht moet nemen. Ik deel deze aanbeveling en het doet mij dan ook genoegen dat de Rvdr zich in zijn advies over dit wetsvoorstel bereid heeft getoond zich speciaal over dit onderwerp te willen buigen. Daarbij merkt de Raad alvast op dat in de Nederlandse praktijk in strafzaken wordt gewerkt met zeer globale inschattingen van iemands draagkracht terwijl er geen andere maatstaf bestaat dan de redelijkheid voor de beoordeling van de omvang van een geldboete in verhouding tot iemands financiële belastbaarheid. Bij een dergelijke vage maatstaf, aldus de Rvdr, is de kans groot dat de consistentie ver te zoeken is. Tegen die achtergrond meent de Raad dat maatwerk voor de rechter op dit moment een onmogelijke opgave lijkt, reden waarom de vraag wordt gesteld of de tijd niet is gekomen dat aan het draagkrachtbeginsel meer concrete inhoud wordt gegeven. Daartoe adviseert de Raad nader onderzoek te doen, ook omdat zonder nadere concretisering het voor de rechtspraak niet goed mogelijk zou zijn om, zoals de onderzoekers voorstellen, aan een oriëntatiepunt voor meerdaadse samenloop voor de cumulatie van geldboetes op deugdelijke wijze invulling te geven. Dergelijk onderzoek spreekt mij eveneens aan. Het gaat hier overigens om de praktijk van de straftoemeting, een dergelijk onderzoek staat daarom los van dit wetsvoorstel. Bij de uitvoering van de aanbeveling van de onderzoekers kunnen onderzoek en een daarop gebaseerd oriëntatiepunt daarentegen bijzonder behulpzaam zijn.

5.3 Ongelijktijdige berechting I

De onderzoekers stellen op basis van het rechtsvergelijkend onderzoek vast dat de Nederlandse regeling van de meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting een ruimere werking heeft dan in enkele van de ons omringende landen. Voorts stellen zij vast dat hun onderzoek naar de rechtspraak van de Hoge Raad, de strafrechtswetenschappelijke commentaren op artikel 63 Sr en de rechtspraktijk wijst op een zekere spanning met de afdoening van zgn. cold cases. Dat artikel 63 Sr een ruim toepassingsbereik heeft doordat zaken die niet gelijktijdig hadden kunnen worden berecht ook onder de bepaling vallen, achten de onderzoekers niet bezwaarlijk. Artikel 63 Sr en de daarop gebaseerde rechtspraak geven de rechter naar hun mening voldoende ruimte om bij het bepalen van straf zo nodig onderscheid te maken tussen gevallen die daadwerkelijk

gelijktijdig konden worden berecht en gevallen waarin dat niet mogelijk was. Uit interviews blijkt dat er meer rekening wordt gehouden met de eerder opgelegde straf wanneer de feiten in de praktijk gelijktijdig hadden kunnen worden berecht, terwijl het effect van het toepassen van artikel 63 Sr (behoudens in gevallen waarin het wettelijk strafmaximum gaat knellen) zeer beperkt is wanneer de feiten niet gelijktijdig hadden kunnen worden berecht. Dit verschil in werking van artikel 63 Sr roept volgens de onderzoekers wel de vraag op of de wijze waarop artikel 63 Sr wordt toegepast in relevante gevallen niet meer motivering behoeft. Uit het onderzoek naar de feitenrechtspraak blijkt dat deze toepassing nauwelijks wordt gemotiveerd. De onderzoekers geven in hun aanbeveling aan dat artikel 63 Sr in beginsel niet behoeft te worden gewijzigd, maar dat de werking ervan door het openbaar ministerie en de rechter moet worden toegelicht in het geval de belangen van de verdachte in behoorlijke mate op het spel staan. Het belang van een zorgvuldige motivering onderschrijf ik volledig. De kanttekening die ik bij deze aanbeveling plaats betreft mijn voorstel om de regeling van artikel 63 Sr aan te passen. Hierdoor worden de mogelijkheden verruimd om bij latere berechting van een feit een passende straf op te leggen. Ik licht dit nader toe in paragraaf 6.2 van deze memorie.

5.4 Ongelijktijdige berechting II

Uit het onderzoek blijkt, als gezegd, dat onder de huidige regeling bij de berechting van cold cases een zekere spanning kan ontstaan met artikel 63 Sr. Een aantal respondenten bepleit een aanpassing van dit voorschrift met een onderdeel waarin de bepaling beperkt of helemaal niet van toepassing is bij de berechting van cold cases. Een dergelijke wijziging lijkt volgens de onderzoekers in lijn te liggen met een aantal ontwikkelingen in het strafrecht; meer dan ooit wordt belang gehecht aan het kunnen blijven opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Gewezen wordt onder meer op de inrichting van de cold case teams bij de politie en de afschaffing van de verjaringstermijnen voor de meest ernstige strafbare feiten. Artikel 63 Sr zou bij cold cases een belemmering kunnen opleveren als de verdachte tussen het plegen van het delict en de berechting daarvan veroordeeld is voor andere feiten. De onderzoekers wijzen erop dat in Duitsland en Oostenrijk de regels van meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting beperkt van toepassing zijn. De met artikel 63 Sr verwante regeling geldt alleen voor de eerstvolgende berechting. Daaruit wordt afgeleid dat het in het licht van een proportionele bestraffing kennelijk niet nodig is om de regels van meerdaadse samenloop in alle gevallen van ongelijktijdige berechting van toepassing te verklaren. Uit de Nederlandse rechtspraktijk komt, zoals hiervoor reeds aan de orde is geweest, eveneens het beeld naar voren dat er anders over proportionaliteit wordt gedacht wanneer zaken gelijktijdig hadden kunnen worden berecht dan wanneer zaken feitelijk niet gelijktijdig hadden kunnen worden aangebracht. In het laatste geval blijkt de strafmatigende invloed van de toepassing van artikel 63 Sr niet zelden zeer beperkt te zijn. De onderzoekers geven aan dat de Hoge Raad deze beperkte toepassing van artikel 63 Sr door de feitenrechter respecteert zolang de verdachte niet in zijn belangen is geschaad. In het verlengde daarvan menen zij dat een aanvulling van de regeling van artikel 63 Sr denkbaar is die specifiek geldt voor cold cases waarbij gelijktijdige berechting niet mogelijk was. Zij geven in overweging aan artikel 63 Sr een tweede lid toe te voegen «waarin staat dat artikel 63 Sr niet of in zeer beperkte mate van toepassing kan worden verklaard in geval van berechting van een cold case.» Tevens wordt een criterium voorgesteld aan de hand waarvan de rechter artikel 63 Sr buiten toepassing zou kunnen verklaren. Dat criterium omvat uitsluitend cold cases waarbij sprake is van nieuwe feiten, zoals een gewijzigd deskundigeninzicht of het gebruik van nieuwe DNA-technieken,

die het onderzoek nieuw leven hebben ingeblazen. Juist in die situaties achten de onderzoekers een uitzondering op artikel 63 Sr denkbaar omdat dan geen inbreuk wordt gemaakt op een ander doel van artikel 63 Sr, namelijk het zoveel als mogelijk gelijktijdig berechten van strafbare feiten.

Ook naar mijn mening is het wenselijk om de strafruimte van de rechter in het geval van ongelijktijdige berechting te vergroten. Anders dan de onderzoekers meen ik evenwel dat het wel in de rede ligt de regeling van artikel 63 Sr in de kern aan te passen. Zoals advocaat-generaal Machielse laat zien in zijn vordering tot cassatie in het belang der wet bij HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX9407 leidt een regeling zoals in Duitsland wordt gehanteerd, waarin niet alle nadien tot stand gekomen onherroepelijke veroordelingen meetellen, tot redelijkere uitkomsten. De ratio van artikel 63 Sr ligt, naar het mij voorkomt, in de gedachte dat het billijk is bij de berechting van een strafbaar feit rekening te houden met de straf waarin dit feit, ware het eerder ontdekt, ten laste gelegd en bewezen verklaard, in redelijkheid verdisconteerd had kunnen worden. Het ligt niet in de rede een regeling te handhaven die de rechterlijke straftoemetingsvrijheid beperkt naarmate het aantal tussenliggende veroordelingen toeneemt.

Bij deze aanpassing van het uitgangspunt komt het mijns inziens niet noodzakelijk voor een specifieke oplossing te treffen voor de uitzondering. In zaken waarin een cold case pas veel later tot een oplossing wordt gebracht, behoeft de rechter slechts één latere veroordeling bij de strafoplegging te betrekken. Dat is de eerste veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald. Die veroordeling zal de rechter, bij een uitgebreide criminele carrière, tegen de achtergrond van de ratio van artikel 63 Sr dienen te selecteren. Het zal in dat geval gewoonlijk gaan om de veroordeling in de eerste strafzaak waarin na het plegen van het aanvankelijk niet opgehelderde feit een dagvaarding is uitgebracht. Indien de veroordeling door de rechtbank onherroepelijk is geworden, kan deze worden meegewogen, indien hoger beroep is ingesteld kan de veroordeling door het gerechtshof worden meegewogen. De Rvdr wijst erop dat het tijdstip van berechting van feiten voor een belangrijk deel een kwestie van toeval is en dat daarom in de praktijk ook feiten die in een eerste veroordeling, maar ook in een mogelijke tweede of derde veroordeling relevant kunnen zijn. Omdat echter het huidige strafmaximum bij meerdaadse samenloop bijna altijd toereikend is, behoeft de voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr volgens de Rvdr niet tot een breuk met de huidige praktijk te leiden. Die stellingname kan worden onderschreven; de voorgestelde vergroting van de straftoemetingsvrijheid staat – zoals reeds aangegeven – aan deze praktijk niet in de weg. In zoverre kan het door de Rvdr naar voren gebrachte bezwaar tegen de opgenomen «eis» dat het bij de eerste veroordeling moet gaan om een onherroepelijke veroordeling niet goed worden geplaatst. De keuze voor een onherroepelijke veroordeling hangt samen met de gedachte dat moet worden voorkomen dat de rechter een (herroepelijke) straf bij de strafoplegging voor het vroegere feit moet betrekken die later vernietigd blijkt te zijn omdat die straf in hoger beroep wordt bijgesteld.

De strafruimte van de later oordelende strafrechter wordt, in deze regeling, het sterkst beperkt in de situatie waarin de eerder gewezen onherroepelijke veroordeling één of meer zeer ernstige strafbare feiten betrof, en de daarin opgelegde straf het wettelijk strafmaximum zeer dicht naderde. De voorgestelde regeling leidt in dergelijke gevallen tot een andere wijze van strafbepaling. Eerst zal de rechter de straf voor het ten laste gelegde feit dienen te bepalen. Vervolgens dient de rechter te bepalen welke straf daadwerkelijk aan de verdachte wordt opgelegd.

Daarbij heeft de rechter twee mogelijkheden. De eerste is dat hij, rekening houdend met de eerdere veroordeling, de straf bepaalt die aan de verdachte kan worden opgelegd. Maar de rechter kan ook, indien hij dat in het belang van een goede rechtspleging wenselijk acht, een gezamenlijke straf opleggen waarin de eerder opgelegde straf oplost. Ik meen dat een dergelijke wijze van strafbepaling in sommige gevallen beter uitdrukt hoe de ernst van het bewezen verklaarde feit zich tot de opgelegde straf verhoudt. De langdurige gezamenlijke gevangenisstraf strekt mede tot vergelding van het door het laatst bewezen verklaarde feit toegebrachte leed.

De NOvA wijst er terecht op dat het wetsvoorstel twee «verruimingen» in de regeling van de bestraffing bij samenloop bevat. De eerste wijziging betreft de aanpassing van artikel 63 Sr en de tweede wijziging betreft de voorgestelde vergroting van de «strafruimte» door de aanpassing van artikel 57, tweede lid, Sr. Indien beide voorgestelde wijzigingen «in samenloop» toepassing vinden, kan met de NOvA worden vastgesteld dat de rechter in de daarvoor in aanmerking komende gevallen substantieel meer ruimte zal hebben om een hogere straf op te leggen. De NOvA merkt verder op dat de praktijk onder de huidige regeling geen aanleiding geeft tot deze strafverhoging en daarvoor geen argumenten worden aangevoerd die de voorgestelde cumulerende strafverhogingen kunnen dragen. Benadrukt zij evenwel dat de voorstellen niet strekken tot strafverhoging; de voorstellen vinden hun rechtvaardiging in het tegengaan van – blijkens het onderzoek van de Universiteit Leiden – ook in de praktijk ervaren situaties waarin een zeer ernstig misdrijf vrijwel straffeloos moet blijven omdat aan verdachte na het plegen van dat feit in het kader van een criminele carrière veel veroordelingen tot straf zijn opgelegd.

6. Voorgestelde aanpassingen

6.1 Het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr

Bij samenloop van misdrijven waarop gelijksoortige hoofdstraffen zijn gesteld, wordt op grond van artikel 57 Sr één straf opgelegd. Daarbij geldt als uitgangspunt voor het bepalen van de straf een onbeperkt cumulatiestelsel. Alleen voor de vrijheidsstraffen is op dit punt een begrenzing aangebracht die inhoudt dat de maximale hoogte van de straf bij meerdaadse samenloop niet meer mag bedragen dan één derde boven het hoogste maximum. Ik stel voor deze grens voor het strafmaximum bij meerdaadse samenloop te stellen op de helft boven het hoogste maximum. Zoals ik in paragraaf 3 reeds heb aangegeven, wordt heden ten dage in de samenleving scherper geoordeeld over stelselmatigheid en recidivisme. Daartegen dient krachtig te worden opgetreden, niet alleen in het belang van slachtoffers en nabestaanden maar ook in het belang van de samenleving als geheel. Onder omstandigheden kan dat betekenen dat het vanuit een oogpunt van proportionele bestraffing bij meerdere feiten, bijvoorbeeld vanwege de stelselmatigheid van het plegen daarvan – vooral als deze pas later blijkt, wenselijk is dat een hogere straf wordt bepaald dan één derde boven het hoogste strafmaximum. En dat signaal geeft de wetgever af door een vergroting van de strafruimte. De NVvR wijst eveneens op een aantal relevante ontwikkelingen die pleiten voor een verhoging van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr, in het bijzonder vanwege de doorwerking op artikel 63 Sr. Zo hebben de afschaffing van de verjaringstermijnen voor de misdrijven met levenslange strafbedreiging en de substantiële verlenging van de verjaringstermijnen bij andere ernstige misdrijven als neveneffect dat oude en soms zeer ernstige strafzaken aan de rechter kunnen worden voorgelegd, terwijl het bij dat soort zaken soms gaat om verdachten die sinds die oude feiten zijn veroordeeld tot (in totaal) zeer lange vrijheidsstraffen. Verder zorgt de

meer algemene verhoging van de opgelegde vrijheidsstraffen per veroordeling ervoor dat bij frequent recidiverende verdachten het totale strafmaximum eerder zal zijn bereikt. Ik meen ook uit de onderzoeksbevindingen te kunnen opmaken dat aan de toepassing van de meerdaadse samenloopregeling zeker niet in alle gevallen dezelfde matigende werking wordt gegeven. Bij een betrekkelijk klein aantal minder ernstige feiten wordt bijvoorbeeld zuiver gecumuleerd, zo blijkt. Ook in de rechtsgeleerde literatuur is gepleit voor een hoger strafmaximum wanneer een straf voor meer dan twee feiten moet worden bepaald (vgl. J. de Hullu, *Recidive en straftoemeting*, Deventer: Kluwer 2003, p. 49 en M.J.A. Duker, «De samenloopregeling herijkt», *Delikt en Delinkwent* 2011, p. 637). De verhoging van het strafmaximum die wordt voorgesteld, dient – tegen de achtergrond van het voorgaande – te worden gezien als een wettelijke ondersteuning van een straftoemetingspraktijk bij meerdaadse samenloop die uitgaat van maatwerk, en waarbij in sommige gevallen aan een al te sterk matigende werking minder behoefte bestaat, gelet op de ernst van de feiten, de frequentie van de feiten, de persoon van de dader of de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In die gevallen kan er aanleiding zijn voor een passende bestraffing die hoger uitvalt dan een derde boven het hoogste strafmaximum. Dat maakt de voorgestelde wijziging van artikel 57 Sr mogelijk.

6.2 Artikel 63 Sr

De toepassing van artikel 63 Sr – zo is ook uit het onderzoek van de Leidse Universiteit gebleken – kan in een bepaalde categorie van uitzonderlijke gevallen een beletsel vormen voor een passende bestraffing. De reden daarvan is dat de regeling in haar uitwerking tot gevolg heeft dat alle eerder opgelegde straffen in mindering moeten worden gebracht op de straf voor het te berechten feit en in die zin de strafruimte voor het te berechten feit verkleinen. Met dit wetsvoorstel wil ik daarin verandering brengen. Zoals ik in het voorgaande reeds heb aangegeven, stel ik voor de toepasselijkheid van de regeling van de meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting in die zin te beperken dat de rechter bij het te berechten feit alleen rekening behoeft te houden met de eerstvolgende onherroepelijke veroordeling. Deze benadering – die ook in Duitsland wordt gehanteerd – doet naar mijn mening meer recht aan de doelstelling van artikel 63 Sr: bij ongelijktijdige berechting dient de verdachte niet in een nadeliger positie komen te verkeren dan wanneer het te berechten feit eerder was ontdekt en bij de eerstvolgende gelegenheid (met toepassing van artikel 57 Sr) was meegenomen. Tegelijkertijd is er ook geen reden om deze verdachte in een gunstiger positie te plaatsen. De NVvR onderschrijft dit standpunt.
Tegen deze achtergrond stel ik een andere opzet van artikel 63 Sr voor. Daarbij markeren het eerste en tweede lid het bereik van de regeling: als iemand, nadat hij tot een onherroepelijke straf is veroordeeld, schuldig wordt verklaard aan een misdrijf of overtreding vóór die strafoplegging gepleegd, wordt uitsluitend rekening gehouden met de eerste onherroepelijke veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald. Het derde lid geeft vervolgens aan op welke wijze deze eerstvolgende veroordeling bij de strafoplegging voor het ten laste gelegde feit kan worden betrokken. De rechter bepaalt in de eerste plaats de straf voor het ten laste gelegde feit. Vervolgens moet hij bepalen, met inachtneming van de eerdere veroordeling, welke straf hij feitelijk oplegt aan de verdachte. Dit kan de rechter op twee manieren. De strafruimte is zodanig dat aan de verdachte – met aftrek van de straf die hem bij de eerdere veroordeling is opgelegd – de door de rechter bepaalde (passende) straf kan worden opgelegd. Illustratief is in dit verband de Amsterdamse casus die geleid tot het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2013 (HR 19 februari 2013,

ECLI:NL:HR:2013:BX 9407). De ernstige zeden- en geweldsmisdrijven uit de periode van 4 april 1996 tot en met 24 juli 1996 waarvoor verdachte terechtstond, hadden onder de nieuwe regeling meegenomen kunnen worden met de (eerstvolgende) veroordeling tot twee jaar gevangenisstraf voor afpersing en diefstal met geweld op 26 november 1996. Voor de ten laste gelegde ernstige zeden- en geweldsmisdrijven had de rechtbank Amsterdam in dat geval – zo geeft ook advocaat-generaal Machielse in zijn vordering tot cassatie in het belang der wet aan – een gevangenisstraf voor de duur van ten hoogste twintig jaar kunnen opleggen. De hoogte van dit strafmaximum werd bepaald door de veroordeling wegens feitelijke aanranding van de eerbaarheid met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 248 Sr). Bij toepasselijkheid van het huidige artikel 57, tweede lid, Sr kwam dat neer op een strafmaximum van vijftien jaar plus vijf jaar, een derde van dat maximum. De strafruimte kan evenwel ook zodanig zijn dat zij de mogelijkheid voor de rechter beperkt om een straf voor het ten laste gelegde feit op te leggen die hij passend acht. Voor die situatie biedt artikel 63, derde lid, Sr een tweede manier van strafbepaling. Zij houdt in dat de rechter indien hij dat in het belang van een goede rechtsbedeling wenselijk acht, een gezamenlijke straf oplegt waarin de eerder opgelegde straf oplost. Deze gezamenlijke straf biedt de rechter in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, de mogelijkheid beter uitdrukking te geven aan de ernst van het bewezen verklaarde feit. Met een gezamenlijke straf is voorts gegeven dat zij ook nadrukkelijk dient ter vereffening van de schuld van de verdachte aan dat bewezenverklaarde feit. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, kan de rechter aanleiding zien om een gezamenlijke straf als bedoeld in artikel 63, derde lid, Sr op te leggen indien bij de eerdere veroordeling voor de bewezenverklaarde feiten een straf is opgelegd die het wettelijk strafmaximum zeer dicht naderde. Een voorbeeld is het geval waarin de verdachte terechtstaat voor een gruwelijke doodslag, terwijl hij eerder al als recidivist voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, gepleegd ná het te berechten feit, is veroordeeld tot gevangenisstraf van vijftien jaar. Als de rechter voor de ten laste gelegde doodslag een straf heeft bepaald van twaalf jaar, is het opleggen daarvan niet toegestaan omdat het totaal aan opgelegde straffen meer is dan bij gelijktijdige berechting mogelijk zou zijn. Met toepassing van het voorgestelde artikel 63, derde lid, tweede volzin, Sr kan de rechter indien hij dit met het oog op een goede rechtspleging wenselijk oordeelt een gezamenlijke straf van twintig jaar opleggen waarin de eerdere onherroepelijke gevangenisstraf van vijftien jaar oplost. In deze gezamenlijke straf kan de relatieve bijdrage van de bewezen verklaarde doodslag een betere vertaling krijgen dan wanneer de rechter ervoor kiest, rekening houdend met de eerdere veroordeling, de straf te bepalen die aan de verdachte kan worden opgelegd (artikel 63, derde lid, eerste volzin, Sr). Kiest de rechter voor strafoplegging op die manier, dan kan bij toepasselijkheid van de toekomstige regeling de straf maximaal zeven-en-een-half jaar bedragen. Opmerking verdient nog dat het strafmaximum van de gezamenlijke straf wordt bepaald door artikel 63, eerste lid, (nieuw) Sr. Dit betekent dat de straf ten hoogste de helft boven het hoogste strafmaximum kan bedragen. In het gegeven voorbeeld zou als gezamenlijke straf derhalve maximaal tweeëntwintig-en-een-half jaar kunnen worden opgelegd. Ik meen dat deze opzet van artikel 63 Sr laat zien, dat tegemoet kan worden gekomen aan de door NVvR onderstreepte wens vanuit de praktijk om meer strafruimte te bieden in geval van berechting van een cold case. Daarvoor is het niet nodig erin te voorzien dat het huidige artikel 63 Sr in bijzondere gevallen buiten toepassing kan worden verklaard met als evident nadeel dat alsdan elke normering zou ontbreken. Het voorstel bevordert daarnaast een rechtvaardigere toepassing van de samenloopregeling.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A *(artikel 57 Sr)*

De aanpassing van artikel 57 Sr betreft de verhoging van het wettelijk strafmaximum. Voorgesteld wordt bij meerdaadse samenloop gematigde cumulatie mogelijk te maken tot een totale straf die de helft van het hoogste maximum niet te boven gaat. De redenen die ten grondslag liggen aan deze wijziging zijn reeds toegelicht in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie zodat kortheidshalve met verwijzing naar die paragraaf wordt volstaan. In aanvulling daarop verdient nog vermelding dat de Rvdr in zijn advies over dit wetsvoorstel aandacht heeft gevraagd voor de gevolgen van deze wijziging voor zogenoemde WOTS- en WETvvs-zaken, waarin de samenloopregeling ook wordt toegepast. Als, zoals wordt voorgesteld in het wetsvoorstel, het maximum wordt gesteld op de helft boven de zwaarste straf zal volgens de Raad in een groter aantal gevallen, en in het bijzonder bij drugszaken, een straf moeten worden overgenomen die voor Nederlandse begrippen thans al hoog is. Deze gevolgtrekking is in zoverre juist dat bij WOTS- en WETvvs-zaken in beginsel zoveel mogelijk wordt uitgegaan van erkenning van de in buitenland opgelegde straf voor aldaar begane feiten. Wanneer evenwel het Nederlandse strafmaximum lager is dan de in het buitenland opgelegde straf, wordt de straf teruggebracht tot het Nederlandse strafmaximum. Nu dit Nederlandse strafmaximum, zoals wordt voorgesteld, bij meerdaadse samenloop hoger zal uitvallen, betekent dit inderdaad dat er conform het eerdergenoemde uitgangspunt in dit soort zaken minder ruimte zal zijn om de buitenlandse straf aan te passen.

Onderdeel B *(artikel 58 Sr)*

Deze wijziging van artikel 58 Sr brengt het daarin opgenomen strafmaximum in overeenstemming met het maximum dat in artikel 57, tweede lid, Sr is bepaald in geval van meerdaadse samenloop bij misdrijven en vrijheidsstraffen.

Onderdeel C en D *(artikelen 60 en 60a Sr)*

De artikelen 60 en 60a (oud) Sr krijgen – als artikel 60 Sr – een eenvoudiger opzet. Gaat het om de bijkomende straffen van de ontzetting van dezelfde rechten, dan wordt een straf opgelegd waarvoor naar artikel 31 Sr wordt verwezen. Verder is de tekst van artikel 60a (oud) Sr verwerkt in artikel 60 Sr. Hierdoor kan artikel 60a Sr komen te vervallen.

Onderdeel E *(artikel 63 Sr)*

De wijziging is reeds voldoende toegelicht in paragraaf 6.2 van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting. Daarnaar zij op deze plaats verwezen.

ARTIKEL II

Artikel 63, derde lid, Sr maakt het mogelijk in het daar bedoelde geval aan de verdachte een gezamenlijke straf op te leggen waarin de eerder opgelegde straf oplost. Het voorgestelde artikel 570c van het Wetboek van Strafvordering regelt dat bij oplegging van die gezamenlijke straf al hetgeen ter tenuitvoerlegging van de daarin opgeloste straf is verricht, geldt als verricht ter tenuitvoerlegging van de gezamenlijke straf. Dit betekent dat de straf, voor zover reeds ten uitvoer gelegd, in mindering

wordt gebracht op de ten uitvoer te leggen gezamenlijke straf. De Rvdr vreest dat deze regeling van het «oplossen» van een eerder opgelegde straf in een gezamenlijke straf in de nieuwe zaak, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 63, derde lid, Sr tot onduidelijkheid kan leiden. Daarover kan worden opgemerkt dat hetgeen van de gezamenlijke straf daadwerkelijk kan worden geëxecuteerd, wordt bepaald door het voorgestelde artikel 570c van het Wetboek van Strafvordering. Dat dit meebrengt dat de rechter in bepaalde gevallen een (gezamenlijke) straf oplegt waarvan een gedeelte reeds ten uitvoer is gelegd, behoeft niet als bezwaarlijk te worden aangemerkt. Aan de rechtsgevolgen van dat reeds geëxecuteerde gedeelte van de opgeloste straf wordt niet getornd. Bij toepassing van artikel 63, derde lid, Sr zal door de Justitiële Informatiedienst, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die onder meer belast is met het beheer van de justitiële documentatie, ervoor zorgdragen dat in die justitiële documentatie wordt aangetekend dat de eerdere opgelegde straf in een latere (gezamenlijke) straf is opgelost.

De NVvR vraagt in haar advies aandacht voor de wijze waarop de rechter tot «absorptie van de oude straf» zou moeten overgaan. Met haar ben ik van mening dat bij een hernieuwde weging van de oude strafzaak voldoende informatie betrokken dient te worden, bij voorkeur het gehele strafdossier. Als de officier van justitie zich bij zijn strafeis wil baseren op toepasselijkheid van artikel 63, derde lid, Sr ligt het in de rede dat hij dit onder overlegging van de relevante stukken tijdig kenbaar maakt aan de overige procesdeelnemers. Tegelijk dient te worden bedacht dat de weging van de oude strafzaak niet zo ver gaat dat zij daadwerkelijk gevolgen heeft voor de straf die voor het oude feit is opgelegd. Die blijft in stand; hij lost op in de gezamenlijke straf. De rechter kan daarom ook (ambtshalve) oordelen dat hij voor de toepassing van artikel 63, derde lid, Sr voor de bepaling van de gezamenlijke straf voldoende is geïnformeerd door de tekst van het vonnis of de inhoud van de justitiële documentatie. Bij een hernieuwde weging gaat het om een beoordeling van de oude strafzaak tezamen met het te berechten feit. Daarbij bepaalt de rechter, met inachtneming van het strafmaximum van artikel 63, eerste lid, Sr de gezamenlijke straf alsof hij de feiten gelijktijdig berecht. Dit betekent niet dat hiermee de oude straf wordt herzien. Zij verandert na het bepalen van de gezamenlijke straf niet, maar gaat op in de gezamenlijke straf. Benadrukt zij nog dat de voorziening van artikel 63, derde lid, Sr bedoeld is voor de bijzondere gevallen waarin de strafruimte zodanig is dat zij de mogelijkheid van de rechter beperkt een straf op te leggen die hij passend acht. Waar de NVvR voor dit soort uitzonderlijke situaties de voorkeur lijkt te geven aan het buiten toepassing verklaren van artikel 63 Sr – waardoor in beginsel elk matigend effect komt te vervallen-, valt op dat zij hoge eisen stelt aan de hier voorgestelde regeling – die vasthoudt aan het uitgangspunt dat bij de berechting van het vroegere feit rekening wordt gehouden met de straf waarin dit feit, ware het eerder ten laste gelegd en bewezenverklaard, in verdisconteerd kon worden.

ARTIKEL III

Artikel III voorziet in overgangsrecht. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat bij meerdaadse samenloop in daartoe in aanmerking komende gevallen hogere straffen kunnen worden opgelegd. Er is daarom sprake van een verandering in de wetgeving die op grond van artikel 1, eerste lid, Sr geen terugwerkende kracht kan hebben. Voor de straf die ten hoogste kan worden opgelegd voor feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet, heeft de nieuwe regeling derhalve geen gevolgen, zo wordt verduidelijkt in artikel III. Daarbij zij nog verduidelijkt dat ook bij een berechting waarin het ene feit begaan is vóór inwerkingtreding en het

andere feit ná inwerkingtreding van de nieuwe regeling, de oude artikelen 57 tot en met 63 Sr van toepassing blijven.

Onderkend wordt dat deze stand van zaken ertoe leidt dat bij de toepassing van artikel 63 Sr nog gedurende een lange periode verschillende reeds gewezen veroordelingen bij de strafoplegging dienen te worden betrokken. Het komt onwenselijk voor dat na de inwerkingtreding van deze wet gewezen veroordelingen bij eerdere gepleegde feiten tot een verdere terugloop van de strafruimte zouden kunnen leiden. Daarop ziet het tweede lid van deze overgangsbepaling. In het geval na de inwerkingtreding van deze wet een feit vervolgd wordt dat voor de inwerkingtreding gepleegd is, dienen alleen de (latere) eventueel uitgesproken straffen voor feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding in het strafmaximum te worden verdisconteerd. Bij het bestaan van dergelijke veroordelingen leiden straffen voor nadien begane feiten evenwel niet tot een verdere krimp van de strafruimte. Vanuit een oogpunt van voorzienbaarheid is deze benadering eveneens redelijk: na inwerkingtreding van de nieuwe regeling kan degene die daarvoor een feit heeft begaan dat nog onbestraft is gebleven, ermee rekening houden dat bij toepassing van artikel 63 Sr alleen de eerstvolgende veroordeling in aanmerking wordt genomen. Ik vermag daarom ook niet in te zien waarom de NVvR dit overgangsrecht kenschetst als een principiële knip die in het licht van de strekking van artikel 63 Sr niet te verdedigen valt. Helaas wordt die stellingname niet verder onderbouwd dan doordat wordt verwezen naar de hogere strafmaximum dat onder de nieuwe regeling van toepassing zal zijn.

ARTIKEL IV

Het voornemen bestaat om de voorgestelde aanpassingen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, is om daartoe in overleg met de rechtspraktijk het meest geschikte tijdstip te kiezen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten